

Рассмотрены научные подходы к определению сферы действия трудового права. Обозначаются границы трудового права относительно других отраслей права, в частности административного и гражданского права. Определяется отраслевая принадлежность отношений по прохождению службы в государственных органах.

New scientific approaches of the of the employment law activity sphere determination are observed. The borders of the employment law concerning other branches of law are specified, specifically administrative and civil law. Special belonging of the relations concerning the origin of the service in state authority is determined.

УДК 349.41

Т. В. Лісова

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ПРИ ФОРМУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ

Проаналізовано окремі питання землеустрою при формуванні адміністративно-територіальних утворень. Всебічно обґрунтовується необхідність як вдосконалення як чинних нормативно-правових актів, так і розробки та прийняття нових у зазначеній сфері.

Чинний Земельний кодекс України [1] присвятив установленню і зміні меж адміністративно-територіальних утворень окремий розділ, що є новелою земельного законодавства й підкреслює вагомість зазначених правових положень в умовах реформування земельних відносин. Відповідно до «Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» формування раціональних меж і земельно-кадастрова організація територій населених пунктів є одним із завдань реалізації цієї реформи [2]. На момент прийняття вказаного нормативно-правового акта проблема встановлення меж населених пунктів залишається надзвичайно складною. Так, за даними директора Департаменту землеустрою та земель сільськогосподарського призначення в Україні налічується 20805 населених пунктів, з яких станом на 1 липня 2010 р. встановлено межі в 16675 з них, що становить 56 % від їх загальної кількості [3]. Зараз ситуація залишається майже незмінною.

Крім того, чинний Земельний кодекс України закріпив положення щодо встановлення меж адміністративно-територіальних утворень у порядку й відповідно до закону, який, до речі, досі не прийнято. Що ж до Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР ще 12 березня 1981 р. № 1654-Х [4], то воно

сьогодні є дуже застарілим і стосується, крім певних адміністративно-територіальних одиниць, також населених пунктів, що не мають останніх.

Сучасні науковці намагаються дослідити ці питання, але, на жаль, без урахування значення землеустрою при формуванні адміністративно-територіальних утворень [див.: 3; 5]. Згідно із Законом України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. [6] установлення і зміна меж цих утворень відбувається за проектами землеустрою, а названі заходи виступають його складниками на державному й регіональному рівнях.

Отже, метою даної статті є дослідження проблеми встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень як складника землеустрою, а також розроблення пропозицій стосовно її вирішення.

Земельний кодекс України визначає межу адміністративно-територіального утворення як умовну замкнену лінію на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району в місті від інших територій (ст. 173). Значення встановлення таких меж не викликає жодного сумніву, оскільки полягає не лише у здійсненні певних заходів щодо окреслення зовнішніх кордонів території. У межах конкретного адміністративно-територіального утворення здійснюють свої повноваження відповідні компетентні органи, наприклад, органи місцевого самоврядування у місті, селищі або селі.

Аналіз ст. 173 ЗК України дозволяє констатувати, що законодавче визначення межі адміністративно-територіального утворення є недосконалим. Не зовсім зрозумілою вбачається точка зору законодавця стосовно визначення межі як умовної замкненої лінії на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району в місті від інших територій. Привертає увагу словосполучення «інших територій». Постає питання: що ж розуміти під ним? Якщо враховувати викладене, треба дійти висновку, що одне невідоме виводиться через інше. Очевидно, що доцільним слід вважати за межу адміністративно-територіального утворення його зовнішню межу території, на якій здійснюються повноваження відповідного органу місцевого самоврядування, що відокремлює ці землі від суміжних територій. Вона має встановлюватися і змінюватися за проектами землеустрою, що розробляються згідно з техніко-економічним обґрунтуванням їх розвитку й генеральними планами населених пунктів.

Проекти формування територій і визначення меж адміністративно-територіальних утворень складаються з метою створення територіальних умов для самостійного вирішення орга-

нами місцевого самоврядування питань місцевого життя з огляду на інтереси населення, яке мешкає на певній території.

За ст. 132 Конституції територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності й цілісності державної території, поєднання централізації й децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Саме територіальне планування виконує функцію вибору оптимального варіанту територіальної організації. Конституція України закріпила систему адміністративно-територіального устрою України, яку складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села (ст. 133). На цей час питання територіального планування вирішуються у планах земельно-господарського устрою населених пунктів і проектах формування території і встановлення меж сільських, селищних рад.

Головними нормативно-правовими актами при цьому є «Порядок складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту» [7], затверджений постановою Кабінету Міністрів України 22 лютого 2008 р. № 79, і «Технічні вказівки по складанню проектів формування територій і встановлення меж сільських населених пунктів», затверджені Державним комітетом України по земельних ресурсах 30 жовтня 1991 р. [8]. Відповідно до цих документів проекти визначення меж сільських населених пунктів розробляються на підставі завдання на проектування, що складається сільською радою одночасно для всіх сіл, розташованих на території відповідної сільської ради. Розроблені проекти розглядаються й погоджуються сільською радою, а затверджуються радою районною (міською). Установлення меж сільських населених пунктів у натурі (на місцевості) відбувається на підставі затверджених проектів. Слід погодитися з точкою зору деяких науковців, що сучасний план земельно-господарського устрою повинен відповідати умовам сьогодення [8], охоплювати не лише обґрунтування формування територіальних утворень і юридичне закріплення їх меж, а й поділ земель на зони за використанням згідно з їх цільовим призначенням, правові, фінансові та інші заходи щодо вдосконалення структури територій, облаштування земель, поліпшення їх якості, напрямки природоохоронної діяльності тощо.

Залежно від рівня певного адміністративно-територіального утворення рішення про визначення і зміну його меж приймає Верховна Рада України, Верховна Рада АРК, обласні, Київська й Севастопольська міські ради. За Земельним кодексом Украї-

ни вирішенню питання щодо встановлення й зміни меж передує подання Верховної Ради АРК, обласних, Київської, Севастопольської міських рад або районних і відповідних сільських, селищних рад до вищої ради. Рішення про визначення меж районів у містах приймає міська рада за поданням районних рад у містах. Певні повноваження у цій сфері належать і місцевим державним адміністраціям. Так, за ст. 17 Земельного кодексу України місцеві державні адміністрації готують висновки щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах і міст.

Сьогодні в умовах проведення земельної реформи йде обговорення декількох проектів закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», який має відповідати сучасним вимогам. Згідно з одним із таких проектів визначення меж адміністративно-територіальних утворень має відбуватися: а) на суші – по характерних точках і лініях рельєфу; б) на судноплавних річках – по середині головного фарватеру або тальвегу річки; в) на несудноплавних річках (ручаях) – по їх середині або по середині головного рукава річки; г) на озерах та інших водоймах – по прямій лінії, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів озера або іншої водойми; д) на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах – відповідно до лінії меж, що проходили на місцевості до їх заповнення; е) за межами землекористувачів; є) на залізничних і автодорожних мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручаїв), – по середині цих споруд або по їх технологічній осі незалежно від проходження меж на воді; ж) по лінії державного кордону України. Крім того, зазначеним документом передбачається, що складники системи адміністративно-територіального устрою України за своїм статусом поділяються на: адміністративно-територіальні одиниці – АРК, області, райони, райони у місті; громади – села, селища, міста; населені пункти – села, селища, міста; невеликі поселення; спеціальні поселення.

За чинним ЗК України адміністративно-територіальним утворенням є район, село, селище, місто, район у місті (ст. 173), але з невідомих причин до вказаного переліку не включено області. Аналіз норм зазначеного проекту дозволяє дійти висновку, що адміністративно-територіальні одиниці є дещо ширшою категорією, аніж населені пункти, які, у свою чергу, можуть входити до адміністративно-територіальних одиниць.

Посвідчення меж адміністративно-територіальних утворень має відбуватися шляхом складання державного акта України, форма якого закріплюється Верховною Радою України. Цей акт надаватиметься відповідному адміністративно-територіальному утворенню й повинен містити дані про межі певної адміністра-

тивно-територіальної одиниці. Сьогодні форму такого акта ще не розроблено. Існує позиція, відповідно до якої встановлення меж адміністративно-територіальних утворень має не посвідчуватися державними актами, а фіксуватися у земельно-кадастровій документації [9]. Як вбачається, державний акт України на межі адміністративно-територіального утворення відрізняється від державних актів, що посвідчують право власності на землю або право постійного землекористування, оскільки він виконуватиме дещо іншу роль. Наявність такого державного акта надаватиме уявлення про просторові межі території певного адміністративно-територіального утворення. У межах території села, селища, міста, району в місті можуть знаходитися ділянки державної, комунальної, приватної власності, право власності на які, а також на землі, надані в постійне користування, посвідчується відповідними державними актами, форми яких затверджуються КМ України. Форма й порядок видачі державного акта України на межі адміністративно-територіального утворення встановлюються Верховною Радою України. Відповідно до проекту названого закону до такого акта додаватиметься топографічна карта певного масштабу з нанесеною межею певної адміністративно-територіальної одиниці й суміжними адміністративно-територіальними одиницями. Як уже зазначалося, за Законом України «Про землеустрій» розробка проектів землеустрою щодо визначення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень є складником землеустрою на загальнодержавному й регіональному рівнях. Відповідні проекти розробляються для створення повноцінного життєвого середовища і сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій зі збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурних цінностей, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, і затвердженої містобудівної документації.

Проект установалення (зміни) меж адміністративно-територіального утворення виконують у певному порядку:

1) розробка завдання на проектування, що включає: (а) найменування проекту, (б) підстави для проектування, (в) відомості про замовника й розробника проекту, (г) терміни розробки проекту та його етапів, (д) відомості про наявні межі адміністративно-територіального утворення, (е) дані про територіальний розвиток адміністративно-територіального утворення з урахуванням затвердженого генерального плану, (є) пропозиції замовника щодо встановлення чи зміни меж, (ж) перелік територій для проведення пошукових робіт, (з) перелік природоохоронних заходів і вимог щодо захисту довкілля, (и) склад матері-

алів, необхідних для надання замовникові; до завдання додаються: (і) копії генерального плану населеного пункту, плану земельно-господарського устрою, перелік наявних матеріалів, що можуть бути використані при проектуванні);

2) підготовчі роботи: (а) вивчення юридичних документів щодо наявних меж, (б) збирання та обробка матеріалів земельного обліку і статистичних даних, (в) вивчення земель, прилеглих до певного адміністративно-територіального утворення, їх можливе включення до його території, (г) збирання, обробка і приведення до єдиного масштабу графічних матеріалів, (д) виготовлення необхідної кількості копій планово-картографічного матеріалу, (е) виявлення й вивчення побажань замовника та інших заінтересованих сторін;

3) складання проекту, що містить: (а) проектний план, (б) пояснювальну записку, (в) інші допоміжні креслення (особливу увагу необхідно приділяти обґрунтуванню можливості включення до міської межі населених пунктів промислових підприємств, розташованих недалеко від міської межі, а також доцільності виключення з міської межі сільськогосподарських угідь);

4) розгляд і затвердження проекту;

5) перенесення проектних пропозицій на місцевість;

6) виготовлення й надання документів замовникові.

Отже, встановлення і зміна меж адміністративно-територіального утворення здійснюється в порядку землеустрою за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету АРК і місцевих бюджетів. Проте в Законі України «Про землеустрій» немає положення про фінансування будь-яких заходів із землеустрою за рахунок бюджету АРК. Чинний ЗК України, будучи нормою загальної дії, закріплює фінансування заходів щодо землеустрою також і за рахунок бюджету АРК. Отже, вказаний недолік цього Закону долає Кодекс. Слід наголосити, що при зміні меж адміністративно-територіального утворення у випадку включення нових земельних ділянок правовий режим останніх залишиться без зміни. Змінений він може бути лише у випадку їх видучення (викупу) в загальному порядку з відшкодуванням збитків власникам земельних ділянок і землекористувачам у повному обсязі.

Розглядаючи це питання, необхідно звернути увагу також на земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів, що здійснюється за допомогою заходів із землеустрою. Її проведення є обов'язковим не тільки для уточнення площі відповідних земель, а й їхніх меж, використання земель за формами власності й господарювання. Згідно з Положенням про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів, за-

твердженням наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 26 серпня 1997 р. [10], метою проведення інвентаризації земель населених пунктів є створення інформаційної бази для ведення державного земельного кадастру, регулювання земельних відносин, раціонального використання й охорони земельних ресурсів, оподаткування. Призначенням інвентаризації є: а) визначення кількісного складу земель; б) отримання даних для виготовлення технічної документації з оформлення документів, що посвідчують право власності або право користування земельними ділянками, які були раніше надані юридичним і фізичним особам; в) аналіз фактичного використання земельних ресурсів; г) одержання достовірної інформації для вирішення питань щодо припинення права користування земельними ділянками, які використовуються не за цільовим призначенням, з порушенням земельного законодавства і встановлених вимог або ж нераціонально; д) надання інформації для обчислення земельного податку й орендної плати тощо. Як бачимо, головне призначення цього виду робіт – створення основи одержання даних для ведення державного земельного кадастру. Є сенс найближчим часом прийняти й закон «Про державну інвентаризацію земель» (повну державну інвентаризацію земель доцільно провести протягом 2011–2012 рр.).

Крім того, в Законі України «Про землеустрій» також закріплено мету інвентаризації земель при здійсненні землеустрою: встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу; виявлення земель, що не використовуються, використовуються нераціонально або не за цільовим призначенням; виявлення й консервація деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель; установлення кількісних і якісних характеристик земель, необхідних для ведення державного земельного кадастру; здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування (ст. 35).

Сьогодні майже припинено обговорення адміністративно-територіальної реформи, сутність якої – в децентралізації влади, введенні трирівневої моделі територіального устрою України (базовий рівень – громада; районний – район, місто-район; регіональний – регіон, АРК, місто-регіон). Проведення такої реформи лише б підкреслило надзвичайно важливу роль заходів щодо землеустрою в зазначеній сфері.

З огляду на викладене вбачаємо зробити наступні висновки: значення заходів із землеустрою при встановленні і зміні меж адміністративно-територіальних утворень є надзвичайно вагомим; з метою усунення прогалин правового регулювання відно-

син визначення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень слід негайно допрацювати і прийняти закон «Про адміністративно-територіальний устрій України»; чинні нормативно-правові акти в розглядуваній сфері потребують суттєвого вдосконалення в умовах сьогодення.

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямку обговорюваних проблем може бути прийняття вищезазначеного закону, а також належний перегляд чинних нормативно-правових актів, внесення до них змін чи доповнень

Список літератури: 1. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038. 2. Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : затв. указом Президента України від 30 трав. 2001 р. № 372/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 986. 3. Лисенко І. Наповнення бюджету – справа всіх і кожного зокрема. Дбати про це треба щодня, вишукуючи додаткові резерви / І. Лисенко // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 9. – С. 3–5. 4. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : затв. указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 берез. 1981 р. № 1654-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 12. – Ст. 170. 5. Леоніць В. О. Проблеми сучасного землекористування в містах / В. О. Леоніць // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 22–28. 6. Про землеустрій : закон України від 22 трав. 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1778. 7. Порядок складання плану земельно-господарського устрою території населеного пункту : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 22 лют. 2008 р. № 79 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 15. – Ст. 386. 8. Технічні вказівки по складанню проектів формування територій і встановлення меж сільських населених пунктів : затв. Держкомземом України 30 жовт. 1991 р. // Земельні відносини в Україні : законодавчі акти і нормативні документи. – К. : Урожай, 1998. – С. 610–624. 9. Мірошніченко А. М. Проблемні питання правового забезпечення управління у галузі земельних відносин / А. М. Мірошніченко // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 7. – С. 55 – 66. 10. Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів : затв. наказом Держкомземом України від 26 серп. 1997 р. № 85 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 45. – Ст. 104.

Надійшла до редколегії 28.02.2011

Стаття посвячена комплексному аналізу актуальних питань землеустрою при формуванні адміністративно-територіальних образований. Всестороннє обґрунтовується необхідність як удосконалення діючих нормативно-правових актів, так і розробки і прийняття нових в даній сфері.

The article focuses on the analysis of actual issues of legal regulation by forming populated areas. The necessity of the improvement of the legislation in force and adoption of new legal rules in this sphere is thoroughly grounded in this article.